MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 541 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES

V O T O

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): O Ministro Roberto Barroso, no despacho proferido em 20/9/2018, assim resumiu a questão:

> "1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, por meio da qual se postula: (i) a declaração da não recepção parcial do art. 3º, § 4º, da Lei n 7.444, de 1985, na parte em que autoriza o cancelamento do título do eleitor que não atender ao chamamento para a realização de cadastramento biométrico; bem como (ii) a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos das sucessivas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que determinaram o cancelamento do título dos eleitores que não realizassem o cadastramento biométrico obrigatório.
>
> 2. Narra o requerente que o propósito da biometria é o aperfeiçoamento da identificação do eleitor, bem como a proteção contra fraude eleitoral. Afirma que se trata, atualmente, de medida obrigatória em 2.800 municípios do país, alcançando pouco mais da metade do eleitorado brasileiro.

Revisado

Em razão da exigência, ao menos 3,6 milhões de brasileiros, segundo alegado, tiveram seus títulos cancelados e não poderão votar nas próximas eleições. O requerente acrescenta que a diferença de votos entre os candidatos a presidente da República no segundo turno das últimas eleições para presidente foi de menos de 3,5 milhões de votos. Trata-se, portanto, segundo o requerente, de quantitativo de cancelamentos apto a influenciar no resultado do pleito.

3. Nessa linha, defende que o cancelamento viola os direitos políticos de tais cidadãos, bem como o princípio da proporcionalidade: (i) por se tratar de medida desnecessária, uma vez que a mera notificação dos eleitores poderia ter possibilitado a sua regularização; bem como (ii) por se tratar de medida desproporcional em sentido estrito, uma vez que o benefício perseguido, redução das fraudes, não supera o ônus gerado pela medida: possibilidade real de interferir sobre o resultado do pleito eleitoral e colocação do resultado das eleições e da sua legitimidade sob suspeita. Ademais, o risco de fraudes decorrentes de problemas de identificação, na visão do requerente, seria diminuto dado o uso de documento de identificação com foto.

4. Observa, ainda, o requerente que os cidadãos mais humildes, desprovidos de recursos e/ou com residência em locais de difícil acesso são aqueles potencialmente menos informados e que encontram maior dificuldade no atendimento de exigências burocráticas. Por essa razão, observa, ainda, que a medida, mesmo que aparentemente neutra e aplicável a todos, produz impacto maior sobre os grupos mais pobres e vulneráveis, gerando verdadeiro efeito censitário sobre o exercício do voto e violando, também por isso, o princípio da igualdade. Registra, por fim, que, não tendo tomado conhecimento da biometria, é possível que um grande quantitativo de eleitores sequer tenha conhecimento do cancelamento dos seus títulos e que a ciência do fato, no momento da votação, gerará ainda tumulto que poderá por em risco a eleição".

Revisado

O Relator determinou, ainda, as seguintes providências:

> "(i) oitiva do Tribunal Superior Eleitoral, para que preste todos os esclarecimentos que entender relevantes, dentre os quais: (i.a) número de títulos cancelados no total; (i.b) localidades, por Estado, em que tais cancelamentos ocorreram; (i.c) quantitativo de títulos cancelados nas eleições passadas, em razão das normas atacadas; (i.d) o critério utilizado para determinar as localidades que seriam objeto de cadastramento biométrico; (i.e) eventuais impactos decorrentes da sustação do cancelamento dos títulos sobre a segurança das eleições; (i.f) toda e qualquer informação que julgue pertinente ou relevante para a apreciação da matéria; e (ii) oitiva da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União para, dentro do referido prazo, emitirem manifestação, ainda que em caráter preliminar, sobre a questão posta".

O autor da ação, em 25/9/2018, apontou que

> "qualquer atuação, no caso concreto, para harmonizar toda a principiologia constitucional que envolve a questão ventilada neste processo, chegaria a apenas um resultado justo: não sendo legítima a exclusão de mais de 3 milhões de eleitores por razões meramente burocráticas – o que implica violação aos princípios democrático, da igualdade, da proporcionalidade e do devido processo legal –, e não se mostrando viável sob o ponto de vista prático operacionalizar a participação desses eleitores no 1º turno das eleições, impõe-se reduzir o grau de violação aos preceitos fundamentais permitindo, no mínimo, a participação desses eleitores no 2º turno do pleito eleitoral".

Em seguida, formulou pedido para que este Tribunal determine ao TSE "que adote as providências necessárias para viabilizar a participação no 2º turno das eleições de 2018 de todos aqueles que tiveram seus

Revisado

registros eleitorais cancelados em razão da não realização do cadastro biométrico obrigatório".

Bem examinados os autos, verifico, inicialmente, que a questão trazida a esta Corte é de extrema relevância, uma vez que o cancelamento de milhões de títulos eleitorais, tal como noticiado na inicial, pode restringir drasticamente princípio da soberania popular, previsto no art. 14, *caput*, da Constituição, pilar sobre o qual repousam as instituições democráticas.

Ora, não há qualquer dúvida sobre a importância de proceder-se à revisão periódica do cadastro eleitoral, que, conforme apontado, objetiva a atualização e depuração do registro dos cidadãos aptos a votar. Sabe-se, ademais, que o recadastramento biométrico é, reconhecidamente, um aprimoramento do nosso sistema eleitoral, permitindo diminuir a intervenção humana - sempre falha - no processo de identificação do eleitor, reduzindo-se, assim, a ocorrência de eventuais fraudes.

Não obstante, impressionam deveras os números trazidos pela Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, Ministra Rosa Weber, nas informações prestadas, os quais dão conta de que, no período 2016-2018, 3.338.447 eleitores tiveram seus títulos cancelados, em virtude da revisão do eleitorado por meio do recadastramento biométrico. A grande maioria desses eleitores enquadram-se na categoria de hipossuficientes econômicos e residem nos mais longínquos rincões do país.

É, a toda a evidência, um número muito significativo, que pode influir, de forma decisiva, no resultado das eleições. A título de exemplo, verifico que nas últimas eleições presidenciais a diferença entre a candidata vencedora e o segundo colocado ficou em aproximadamente 3,5 milhões de votos.

Observo, ainda, que, no período compreendido entre as eleições

Revisado

2012-2014, 1.190.141 eleitores tiveram suas inscrições canceladas, enquanto no período entre as eleições 2014-2016, 1.618.488 eleitores ingressaram nessa mesma situação. Em face disso, não há como deixar de constatar que o crescimento do número de eleitores com títulos cancelados no período 2016-2018 elevou-se de forma desproporcional com relação aos períodos anteriores.

O número de eleitores excluídos das eleições equivale ao da integralidade de cidadãos votantes de diversos países europeus. É como se, nessas nações, as autoridades públicas, decidissem cassar os direitos políticos de toda a sua população apta a exercer o direito ao sufrágio!

Impressiona, deveras, à luz desses dados, que o Tribunal Superior Eleitoral, fundado em razões de conveniência meramente funcional, tenha suprimido a capacidade eleitoral ativa de um número tão expressivo de cidadãos, sem ao menos notificá-los previamente, de modo a garantir a ampla defesa que a Constituição Federal a todos assegura, mesmo porque trata-se de eleitores que, no passado, presumivelmente, já haviam efetivado o seu regular alistamento.

Ademais, cumpre registrar um dado relevante: o sítio eletrônico do TSE registra que, dos "147.302.957 eleitores aptos a votar, 73.688.211 serão identificados por meio de digitais, ou seja, 50,3% do eleitorado". Esse dado revela que se estabelecerá uma situação, no mínimo, paradoxal, para não dizer claramente desigual entre os quase 3.30Ademais, consta0.000 de eleitores que tiveram seu título cassado pelo TSE, por não estarem inscritos no cadastro biométrico, e aqueles 70 e poucos milhões que, embora ainda não cadastrados, poderão votar identificando-se pelo método tradicional.

A Presidente do TSE, Ministra Rosa Weber, arrola questões de ordem prática como óbices à concessão da liminar, *verbis*:

"Bem exemplificam o comprometimento do calendário

Revisado

eleitoral os seguintes dados empíricos.

Já superado o prazo limite para que a carga das urnas, a fim de assegurar a distribuição tempestiva dos equipamentos. Consoante informado pela CSELE/STI, o prazo máximo para o início das cargas e lacrações das urnas do Distrito Federal foi o dia 18 de setembro, e para os Estados do Pará e Amazonas, o dia 19 de setembro.

Tal limite temporal se impõe porque, tão logo terminadas as cargas e respectivas lacrações, as urnas devem ser imediatamente redistribuídas para seus locais de votação. Necessário, ainda, estabelecer, para cada TRE, uma logística para o transporte das urnas para os Cartórios Eleitorais ou respectivas localidades, levando-se em conta: (i) o tempo demandado para o transporte; (ii) policiamento, com eventual remanejamento do contingente destacado para segurança; (iii) escala de servidores; e (iv) reorganização dos trabalhos.

Essa demanda envolve custos e eventuais licitações ou aditamentos de contratos já firmados. Deverá ser considerada a possibilidade de requisição das Forças Federais para suporte logístico, dada a urgência que essa operação requer.

Agrava sobremaneira tal cenário o fato de que o TSE conta com reserva técnica nacional de lacres para as urnas de 30.165 unidades […], enquanto o total de urnas a serem utilizadas nas eleições de 2018 é de aproximadamente 500.000. Acresço, no ponto, a inviabilidade, em função dos prazos necessários, da fabricação de mais lacres, pois confeccionados com matéria-prima de segurança (importada), posteriormente personalizada pela Casa da Moeda do Brasil, nos exatos moldes da Resolução TSE n° 23.552/2017.

À luz das informações prestadas pelas áreas técnicas deste Tribunal Superior, eventual suspensão das normas autorizadoras do cancelamento dos títulos eleitorais implicará o comprometimento do calendário eleitoral, a par dos elevados custos exigidos para o refazimento das diversas etapas do pleito" (págs. 50-51 do documento eletrônico 43).

Revisado

Considerando, no entanto, que se mostra evidente a plausibilidade jurídica do pedido formulado na inicial, eis que, em tese, restará malferido um dos mais importantes direitos fundamentais dos cidadãos, quiçá o principal deles, qual seja, o direito de participar, por meio do voto, da vida pública, e tendo em conta, ainda, que se afigura claramente presente o *periculum in mora*, diante da proximidade das eleições gerais, entendo caracterizados os pressupostos para a concessão da medida cautelar.

Assim, pelo meu voto, concedo a liminar para que os eleitores que tiveram seus títulos cassados, caso compareçam às respectivas zonas eleitorais, no dia do primeiro turno das eleições, devidamente munidos de um documento oficial de identificação, possam votar manualmente, depositando-se os seus votos em urnas de lona, depois de terem os nomes registrados em cadernos de votação suplementares, especialmente impressos pela Justiça Eleitoral para a ocasião.

Óbices de natureza operacional ou financeira - de resto mínimos diante da importância do direito ao sufrágio no Estado Democrático de Direito - não podem levados em conta por esta Suprema Corte, guardiã última dos direitos fundamentais.

Como costuma dizer o Ministro Marco Aurélio, "paga-se um preço módico para viver-se numa Democracia".

Caso assim não se entenda, constato que, em relação ao segundo turno das eleições, já que as urnas serão, como de praxe, recolhidas para carga do *software* correspondente aos dados dos candidatos remanescentes, a concessão da liminar, de acordo com os prazos apresentados pela própria Corte Eleitoral, apresenta-se plenamente factível.

Convolado o pedido de cautelar em decisão de mérito, julgo

Revisado

integramente procedente a persente ADPF.

É como voto.

Revisado